

# フランス地方公務員上級幹部職研修 システムに関する一考察

玉 井 亮 子

## はじめに

どの自治体もその運営を滞りなく行うために、優秀な人材を一人でも多く確保したい。また自治体部局の上級幹部職は、自治体首長を支える重要なポストとして高度かつ様々な能力を備える者を一人でも多く確保することが望ましい。自治体上級幹部職は管理職として、組織全体の調整役として、また首長を支える者として、自治体運営の要のひとつといえる。しかしながら財政赤字は自治体歳出の更なる抑制を図り、大量退職時代とはいえ自治体職員の補充は充分ではない。更に2014年の数字では、正規雇用のフランス地方公務員全体の約37.5%が50歳以上であり、なかでも上級幹部職になるほどその率は高い<sup>\*1</sup>。

そこで本稿では、フランスの地方公務員研修システムの概観を踏まえながら、地方公務員上級幹部職がどのような能力を、どのように身につけることが望まれているのかを検討する。第一章ではフランス地方公務員の職員研修システムの概要を取り上げ、その制度的枠組みやその改正の動向、そして研修概念を確認する。そのなかで上級幹部職向けの研修がどのように位置付けられているのかを確認する。続く第二章では地方行政管理者職群（cadre d'emploi des administrateurs territoriaux）向けのいわゆる初任者研修プログラムを取り上げ、どのような能力を身に着けることが自治体上級幹部職として求められているのかを観察する。実際には、自治体上級幹部職には国家公務員が就いているケースが多く含まれるのだが、自治体勤務が前提となる地方公務員専門の自治体上級幹部職研修システムへの考察を通じて、彼らに求められる「専門性」の具体的内容を探りたい。

本稿で取り上げる地方行政管理者職群とは、地方公務員行政職のなかで最も職階水準が高く、自治体内の上級ポストに就くためにはそれへの所属が前提となる職群（cadre d'emploi）の一つ

---

HP情報の取得日は全て2017年9月30日。

\*1 DGAFP [en ligne] *Fait et chiffre 2016 -rapport annuel sur l'état de la fonction publique -Politiques et pratiques de ressources humaines*. 2016. pp.361-363. Disponible sur : [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports\\_annuels/2016/DGAFP\\_RA2016\\_web\\_signet.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2016/DGAFP_RA2016_web_signet.pdf)

である。地方行政管理者は、州 (région)、県 (département)、人口 4 万人以上の市町村 (commune) や市町村間広域連合体等での勤務が想定されており、一定の人口規模を持つ自治体での勤務が想定されている。また彼らが就任可能なポストとして、事務総長 (directeur general, secrétaires généraux)、事務総長次長 (directeur général adjoint des services, secrétaires généraux adjoints)、部局長 (directeur)、部局長次長 (directeurs adjoints) 等が定められている<sup>\*2</sup>。そこで本稿では、上記の規程に含まれないような人口の少ない自治体幹部職については検討対象とはしない。また地方行政管理者たちが就くことが想定されているポストを地方上級幹部職と扱う。

## 第一章 地方公務員の研修－研修機関と研修概念

フランス公務員制度は地方公務員制度のほか、国家公務員制度 (fonction publique d'État)、病院公務員制度 (fonction publique hospitalière) の 3 つで構成されている。2014 年 12 月現在、公務員数は全体で約 544 万人であり、国家公務員は約 239 万人、地方公務員は約 189 万人、病院公務員は約 116 万人、となっている<sup>\*3</sup>。フランスの公務員制度は職 (emploi) と等級 (grade) とが区別されるキャリア・システム (système de la carrière) を採用しており、等級への任用 (titularisation) と、ある職への任命 (nomination) とが区別されている。そして複数の等級から構成される職務のグループが国家公務員は職団 (corps)、地方公務員は職群としてそれぞれ設けられており、任用方法、職務内容、職責、等級の数、昇給年限、年金等が職団、職群ごとに定められている。すなわち細分化された職務単位で人事管理が行われている。2016 年現在、地方公務員制度は 8 の部門 (filière<sup>\*4</sup>)、等級、54 の職群、3 つのカテゴリー (catégorie<sup>\*5</sup>) によって構成、分類されている<sup>\*6</sup>。例えば本稿で主に取り上げる地方行政管理者職群とは、行政部門に区分される。そして 3 つの等級から構成され、カテゴリー A に分類されており、行政部門のなかでは最上級

\*2 Décret n° 87-1097 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux 例えば役務補佐 (Chefs de service)、業務担当補佐 (Chargés de mission) といった人口規模の小さい市町村で、地方行政管理者職群の者たちも勤務している。また技術系ポストで上級幹部職に該当するものには、技術部局長 (directeur des services techniques)、技術総長 (directeur général des service technique)、である。Décret n° 2016-201 du 26 février 2016 portant statut particulier du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux

\*3 DGAFP.[en ligne] *Fait et chiffre 2016. op.cit.*, p.97.

\*4 技能、行政、社会・社会医療・医療技術、推進、文化、消防、保安・市町村警察、スポーツの 8 つを指す。

\*5 カテゴリーとは、修了免状や職歴及び職務の性質や責任の別に応じて割り振られているものである。カテゴリー A (大学などの高等教育を修了し、管理職に就く職群が付される)、B (バカロレアといった大学入学資格を取得し、管理職の補佐や政策施行の事務方に就く職群に付される)、C (義務教育終了後、特定技術を取得し、事務補助や技能労務従事者に就く職群に付される)、と割り振られている。

\*6 Vie-publique.fr[en ligne] *La fonction publique territoriale*. 12/2/2016. Disponible sur : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/fonction-publique-territoriale.html>

の職群と位置づけられている<sup>\*7</sup>。

地方公務員制度の身分規程は全国一律に定められている為、地方公務員のある等級に採用されれば、全国どこでも地方公務員として勤務することが可能である。また地方公務員制度の権利義務は国家公務員と共通のものであり、公務員制度間での職団、職群の対応表も定められていることから、地方公務員が国家公務員のポストに就労すること、またその逆も制度上、保障されている。このような地方公務員制度の概要を踏まえつつ本章では、フランスの地方公務員研修制度の概要と2000年代の動向を確認し、その研修概念を検討する。

## 1. 地方公務員研修と地方公務員研修機関

地方公務員を対象に行われている職員研修にはその受講が義務付けられているものと任意のものがある<sup>\*8</sup>。義務付けられているものには、就任前に受講する統合研修（formation d'intégration）、そして専門職化研修（formation de professionnalisation）がある。すなわち公務員となるにあたって統合研修の受講は義務化されており、受講しなければ正規の公務員になる資格を得ることはできない。また職に就任後、定期的に専門職化研修を受講する必要がある<sup>\*9</sup>。専門職化研修には、ポストに着いてから二年後に受講するもの、ポストに就任して五年ごとに受講するもの、管理職に就任して6ヵ月後に受講するもの、といったように、定期的な研修の受講が定められている。これとは別に、任意の研修が設けられており、自主的に継続的に受講する研修は養成研修（formation de perfectionnement）と呼ばれ、自治体が独自に行ったり、職員自らが希望して受講するものがこれに当たる。等級や職群を変更する昇進（avancement）や昇任（promotion）といった昇格準備の為の試験対策講座（formation de préparation aux concours et examens professionnels）もこの分類に入る。

このように地方公務員にとって研修は身近なものであるが、研修組織の構成は狭域の地域のみを対象とする機関だけではなく、全国統一的な規程の下、全国規模のものを整備充実させてきた。フランスは地方自治体及び、市町村間の広域連合まで合わせて自治体関連組織を数えるとその数は約38,900ともいわれる。人口規模の小さい市町村、EUと直接交渉するような都市といったように、各自治体の置かれている状況は様々である。しかし各自治体が一定レベルを確保しながら公正な人事政策を運営することは、質の高い地方行政活動を保障するために重要である<sup>\*10</sup>。そこで各自治体は個別に人事管理を行うと同時に、自治体人事管理協力機関が全国統一的な制度設

<sup>\*7</sup> 地方行政管理者職群は、行政管理職（administrateur）、級外行政管理職（administrateur hors classe）、一般行政管理職者（administrateur général）の3等級から構成されている。Décret n°87-1097 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux

<sup>\*8</sup> CNFPT [en ligne] *Fiche 35 :Notions clés sur la formation des agents territoriaux*. 2014. Disponible sur : [http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/fiche\\_35\\_vademecum\\_kit\\_elections\\_2014\\_08.09.2014.pdf](http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/fiche_35_vademecum_kit_elections_2014_08.09.2014.pdf)

<sup>\*9</sup> Décret n° 2008-512 du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux. Décret n° 2008-513 du 29 mai 2008 modifiant des statuts particuliers de certains cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

<sup>\*10</sup> CNFPT. *Présentation du Centre National de la Fonction Publique Territoriale*. p.2

計の下、全国各地に配備されている。その一つが公施設法人（établissement public<sup>\*11</sup>）である CNFPT（Le Centre national de la fonction publique territoriale - 全国地方公務員センター）だ。CNFPT の業務は、地方公務員向けの研修全般及び上級幹部職に関する試験運営実施、地方自治体行政に関する研究、である。その運営資金は、全時間勤務の職を一つ以上置いている地方自治体及び公施設法人からの拠出金から成り立っており、その為、公施設法人と位置づけられている。CNFPT は本部をパリに置き、旧・州レベルに代表部（délégations）を 29（海外領土に 5）、県レベルに県支所（antennes départementales）を 64、置いており、全国どこでも等しく、そのサービスが受けられるような体制が組まれている。研修に関していえば、パリの CNFPT 本部の理事会（conseil d'administration）が全国の各研修プログラムに関する凡その方向性を決定している。もちろん研修の具体的な内容や教育手法の実質的な調査は各地の事務局とも連携を取りながら行っているが、全国どこにいても同様に一定レベルの研修が受講できるようにとの意図の下、本部理事会が研修のあり方を決めているのである。その理事会は、地方議会議員、地方公務員代表者から構成され、理事長は地方議会議員が務めることになっている。本部理事会のメンバー構成からは、地方議員が決定権を独占しているのではなく、地方自治体運営に携わる者たちが議論する仕組みが採用されていることが分かる<sup>\*12</sup>。

全国各地の CNFPT で実施される主たる研修は、全国共通で行われている講座であって、個別の地域課題向けの研修とは区別して扱われている。地域特有の課題に対応するための研修は、自治体が単独あるいは複数合同で各地域の CNFPT 代表部に研修開催を要望することができ、各地で個別課題向けの研修が行われている<sup>\*13</sup>。また研修の講師は、大学教員や外部専門家、現役及び退職した地方公務員、CNFPT 職員や地方議会議員等が担当しており、研修プログラムに沿って各機関が招聘するため、独自の講師陣は置いていない。

そして CNFPT の組織のなかで、地方上級幹部職養成課程を担当しているのが、ストラスブール（Strasbourg）にある INET（Institut national des études territoriales- 地方行政学院）、そしてナンシー（Nancy）、アンジェ（Angers）、ダンケルク（Dunkerque）、モンペリエ（Montpellier）に置かれている 4 つの INSET（Instituts nationaux spécialisés d'études territoriales- 全国地方研究専門学院）である。INET、INSET 共に職業高等専門学校であるが特に INET は、地方公務員行政職の最上級職にあたる地方行政管理者職群の採用試験に合格した者たち向けの教育課程を置

\*11 法人格を有する点を明確にすべく、“法人”をつけて訳出している。P. ウェール、D. プイヨー、兼子仁、滝沢正訳『フランス行政法－判例行政法のモデル』三省堂、2007 年、p.33。また各地方自治体は、該当職員給与総額の 0.9%（2016 年度）の金額の拠出金を支払うことが法的に定められている。

\*12 理事会は市町村長会、県議会議員会、州議会議員会から選出された地方議会議員代表者と、地方公務員組合の代表者から構成される 34 名の同数委員会で運営され、議長は地方議会議員の中から選出される。地方議会議員の割り当ては市町村議会議員から 12、県議会議員から 3、州議会議員から 2 となっている。

\*13 県支所では主に義務的及び任意の研修、カテゴリー A のうちの最上級クラス以外の採用試験対策講座を運営している。



く<sup>\*14</sup>。更に CNFPT は地方行政一般についての研究機関としての役割を担っているのだが、特に地方行政サービス、地方公務員という職務や能力に関する研究は、INET と INSET が担当しており、それぞれに特定の研究分野が割り振られている<sup>\*15</sup>。

このように整備されている地方公務員研修機関の特徴を挙げるならば、第一に、全国の自治体等からの拠出金を基に、地方自治体共有の研修を扱う組織を、全国各地の自治体が主体的に管理、運営する方式を採用していることである。そもそも CNFPT 研修機関創設と展開の過程は分権化政策を推進する立場から賛同を得ながら推し進められてきたものである。分権化時代の自治体で必要とされる能力獲得とその向上を自治体が地方公務員職員養成から主体的に支えるとして、全国一定レベルの研修の実現を自治体自らが運営するといった制度設計となっている<sup>\*16</sup>。第二に、CNFPT 本部の理事会の運営方式からも明らかなように、全国統一的な規則に則った組織構成と組織運営といった点がある。この背景には、地方公務員制度ではキャリア・システムが採用されており、全国共通の規程が定められた職群に属しながら、地方公務員がキャリアを重ねていくといった人事システムが関係している。地方自治体で勤務する地方公務員といえども、各人は全国レベルで統一的に組まれた職群に所属しており、職務や権利義務は職群の規程のなかに記され、その職群の規程に基づいて昇進、昇格をする。よって自治体の庁内文化から一定程度、切り離された形で地方公務員個人は存在しているといえるし、研修によってそのポストに必要なとされる技能を身につけることが可能と想定されている。よって全国一律の研修受講の保障が、各人の権利義務の保障ともなる。キャリア・システムに基づくからこそ、全国一律に等しく各地方公務員が研修を受講できることが制度として求められるのである。すなわち地方公務員という職業に特化した全国規模の職業教育訓練システムの整備は、地方公務員各人の権利義務の保障と直結する為、全国統一的な人事システムと併せて研修機関が全国に整備されているのである。よって全国どこでも CNFPT で研修を受講しようとも、全国統一的な基準をもってその価値を判断することが可能である。更に人事システムと研修システムが連動していることから、各地方公務員の能力が全国の自治体で証明、活用、転用できる仕組みになっているのである。

そして第三に、地方公務員専門のエリート養成研修機関として INET を置いている点である。INET には地方公務員上級幹部職となる者向けの教育課程が置かれ、該当する職群採用試験に合格した者には 18 ヶ月に及ぶ研修受講が義務付けられている。これは他の職群とは区別された研修として運営されており、研修を通じた地方公務員エリートを作り出している。また INET は、

\*14 INET で行われている統合研修は、地方行政管理者だけでなく、地方上級司書 (conservateur territorial de bibliothèques)、地方学芸員 (conservateur territorial du patrimoine) の各職群試験に合格した者たちに対しても行われている。本稿では地方行政管理者の研修を扱う。

\*15 INET は、戦略マネジメント、リソース運営管理、ヨーロッパ、INSET ナンシーは教育、健康文化市民活動、INSET アンジェは社会の団結、児童問題、INESET ダンケルクは地域の持続的発展、INSET モンベリエは都市と公共インフラ技術サービス、といったように各機関に専門分野が分かれて置いてあり、研究が行われている。

\*16 玉井亮子「フランスにおける地方公務員上級幹部職養成課程とその特徴」『法と政治』61 巻 4 号、2011 年、p.665-712。

多くの有力政治家を輩出するなど超エリート養成校として知られる国家公務員のエリート養成機関 ENA (Ecole Nationale d'Administration- 国立行政学院) と同様、グランゼコール (grande école) の一つと数えられる<sup>\*17</sup>。しかし INET の課程を修了した卒業生のなかには地方公務員として勤めた後、国会議員や国家公務員に転進した者もいるが ENA のように有力政治家やエリート官僚を排出してはいない。

## 2. 2000 年代における研修制度の展開

2000 年代において、公務員の研修概念について転換が図られた。各公務員に研修受講が推奨されると共に、個人の権利として「生涯にわたる職業訓練」を受ける権利が捉え直されたのである。その背景には、民間部門の労働者を対象とした「生涯にわたる職業訓練と社会的対話に関する 2004 年 5 月 4 日法 (loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social)」が労働法典の第 9 部に挿入され、その第 2 条 1 項に「生涯にわたる職業訓練は国の義務とする」、またその 8 条では職業教育の受講が「職業訓練を受ける個人の権利 (droit individuel à la formation-DIF)」と記されるなど、個人の権利として生涯教育が捉えなおされたことがある。その流れを受けて「公務員制度の近代化に関する 2007 年 2 月 2 日法 (loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique)」、および「地方公務員に関する 2007 年 2 月 19 日法 (loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale)」によって地方公務員にも同様の概念が導入された。ここに民間同様、地方公務員に対しても更なる研修強化の推奨が改めて確認されると共に、職業教育として継続的に研修を受ける権利も「DIF」として保有することが定められた<sup>\*18</sup>。そこでは全ての公務員に就任ポストに適応しやすいような研修、また雇用維持に関する研修強化が謳われている。

これらの流れは各人の職業訓練は個別化するという方向性が強化されており、各人のキャリア展望に合わせた研修受講が推奨されるようになっている。更に 2014 年 3 月 5 日法によって民間部門の雇用労働者は 2015 年 1 月から「DIF」に代わって「職業訓練個人口座 (CPF)」という制度を導入しており、これを受けて 2017 年 1 月から公務員においても CPF 制度が導入された。こ

\*17 élèves administrateurs territoriaux [en ligne] *Formation à l'INET*. 10/11/2012. Disponible sur : <http://www.eleve-administrateur-territorial.fr/la-formation-a-linet/> グランゼコール、ENA については以下参照。永井良和『フランス官僚エリートの源流』芦書房、1991 年、pp.140-142、241-244。柏倉康夫『エリートのつくり方—グランド・ゼコールの社会学』ちくま書房、1996 年、pp.66-74。

\*18 全正規地方公務員の意思に基づく研修受講が推奨されており、雇用主の同意を得た上での年間 20 時間、また 6 年分を限度に 120 時間分、研修受講権利を累積することを可能とした。また CNFPT によっていわゆる「キャリア手帳 (職業訓練に関する個人手帳-livret individuel de formation)」が整備され、ネット上で各人が修了証書、受講した研修履歴、職歴を管理できるようになった。更に社会経験認定制度 (Validation des Acquis de l'Expérience) が取り入れられ、職業経験や社会経験によって獲得した知識や能力を評価し、それに対して職業資格免状と同等の証明の付与も定められた。社会経験認定制度については以下を参照。夏目達也「社会経験による能力の評価に基づく学位授与方式—フランスにおける社会経験認定制度—」『名古屋高等教育研究』10 号、2010 年、p. 117-138。

れによって公務員に対しても職業訓練時間の年単位の蓄積時間と上限が緩和されたり、DIF 下で事実上、職業訓練受講可能時間が制限されている部分がかった点を改善するなど変化があった<sup>\*19</sup>。

更に「移動と公務員制度における専門化行程に関する 2009 年 8 月 3 日法 (loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique)」では、公務員労働市場流動化促進が打ち出された<sup>\*20</sup>。フランスでは公務員としての職歴や権利義務を保持したまま、公務員として様々な行政機関で勤務することが可能であるし、それらを保持したまま民間企業で勤務することも可能である。このような制度の下、職員の様々な形での移動促進が先の法律で定められている。そこでは公務員間の出向 (détachement) 促進、出向している職群への統合、国家公務員と病院公務員には不完全時間勤務 (à temps non complet) 職員としての地方公務員職を兼職可能、といった点が改正のポイントとされ、自治体を移って勤務するといった地理的な移動、地方公務員が国の機関に移って勤務するといった地方公務員と国家公務員の枠を超えたものといった、「移動」を伴う勤務を選択しやすい環境整備が図られている。すなわちここでの移動とは、職員のキャリアに創造性を生み出し、活力を与え、より充実したものとするという意味を含む<sup>\*21</sup>。更に公務員制度間、あるいは民間での一時的な勤務といった職員移動は、今まで従事していた技術とは異なる能力を身につけられるものとして職業訓練の一環と考えるのである。つまりキャリアは個人のものであるから、「移動」して勤務することも研修の一つと捉え、推奨されるようになっている<sup>\*22</sup>。

\*19 職業訓練個人口座制度については以下を参照。労働政策研究・研修機構「職業訓練個人口座制度 (CFP) の施行：より労働者個人の意思を尊重する制度へ」2015 年 4 月 ([http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2015/04/france\\_01.html](http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2015/04/france_01.html))

\*20 2007 年 2 月 2 日法では、国家公務員、地方公務員、病院公務員の 3 者間での交流を、特別併任を用いて促進することが定められた。また 2009 年 8 月 3 日法では公務員は全ての職団、職群への出向 (détachement) を可能とし、またその出向が 5 年を越える場合はその者が望めば受け入れている職団や職群に統合することを義務とした。また出向中に昇進した場合、元いたポストに戻った場合もその昇進を考慮した人事を行うこと、公務員が外部機関への一時的な出向や職業訓練を受けるための休職、そしてその代替職員である臨時職員雇用について手続きの簡素化、国家公務員は国、地方、病院の公務員職について時間勤務を可能とし、公務員採用試験の年齢制限を撤廃したこと等がある。拙稿「フランス地方自治体における公務員の「移動」」『法と政治』65 (2)、p.283-317、2014 年。Ministère de la Fonction publique[en ligne] *Principales dispositions de la loi du 3 août 2009*. 2015. Disponible sur : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/principales-dispositions-de-la-loi-3-aout-2009> 鈴木尊紘「【フランス】公務員の職の異動を促進する法律の制定」『外国の立法』241-1、2009 年、p.6-7。

\*21 [carrieres-publiques.com](http://www.carrieres-publiques.com)[en ligne] *Bouger dans la fonction publique... Des possibilités statutaires de mobilité, certes, mais pour quoi faire ?* Article du Numéro 1501. 13 /01/2012. Disponible sur : <https://www.carrieres-publiques.com/actualite-fonction-publique-bouger-dans-la-fonction-publique-des-possibilites-statutaires-de-mobilite-certains-mais-pour-quoi-faire-d-304>

\*22 2009 年 8 月 3 日法の法案審議の議論。Le Monde.fr [en ligne]*Nicolas Sarkozy veut introduire la "culture du résultat" dans la fonction publique*. 19.09.2007. [http://www.lemonde.fr/politique/article/2007/09/19/nicolas-sarkozy-veut-introduire-la-culture-du-resultat-dans-la-fonction-publique\\_957191\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2007/09/19/nicolas-sarkozy-veut-introduire-la-culture-du-resultat-dans-la-fonction-publique_957191_823448.html)

また個別自治体での人事管理に関連して、職員研修が推奨されるようになった。2007年2月19日法では、公務員制度高等評議会（Conseil supérieur de la fonction publique）の協力の下、各地域単位で人事管理について調査研究を行う地方公務員に関する雇用・職務・能力監視機構（observatoire de l'emploi des métiers et des compétences）を CNFPT に置くことを定めた<sup>\*23</sup>。この動きの背景には、政府側からの GPEC（gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences）に基づいた自治体人事管理システム再構築の推奨がある。「雇用・能力予測管理」と訳される GPEC とは、経済財政状況から雇用への影響を予測するといった観点から、1970年代より民間企業で導入されてきたものである。一連の研修概念の展開に関しては民間同様、自治体での長期人事予測の策定が必要となることから、自治体人事管理にも GPEC 概念導入が中央政府側から推奨されているのである。すなわち各自治体が置かれた社会経済状況や人口予測のなかで長期人事予測を行い、将来、不要になる人員、必要となる人員、雇用者数、能力といった人事戦略策定を中央政府が各公務員制度に推奨したのである。地方公務員制度に関しては、2014年に CNFPT から GPEC に関する報告書が提示された。具体的には職務分類表の項目を、職務の類似性から再構築し、人事の将来予測と今後の戦略を立てるといった内容が記されている。研修との関連でいえば、GPEC は将来、自治体にとって必要な能力測定を促すものであるから、それに併せて必要な能力を、様々な研修で獲得することを職員個人にも、各自治体にも促すものとされている<sup>\*24</sup>。しかし各自治体は GPEC 策定を義務づけられている訳ではない。

このような一連の地方公務員研修強化の背景には、労働法典に挿入された2004年5月4日法を受けて、2007年の法律が整備されていることから明らかなように、雇用政策との関連がある<sup>\*25</sup>。また自治体が債務残高減少に取り組むべく、財政規律の見直しと緊縮策を打ち出さなければならないといった事情がある。確かに1980年代の地方分権化改革に伴い、地方公務員数は増加の一途を辿った。自治体財政赤字削減を図る一方で、サルコジ政権、オランド政権共に地方制

\*23 CNFPT [en ligne] *Les pratiques de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) dans les collectivités territoriales*. 2014. p.5. Disponible sur : [http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/etude\\_gpeec\\_0.pdf?gl=NjliOGJkMzI](http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/etude_gpeec_0.pdf?gl=NjliOGJkMzI)

\*24 Ministère de la fonction publique[en ligne] *Les répertoires des métiers des 3 fonctions publiques*. 06/01/2016. Disponible sur : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/score/metiers/repertoires-des-metiers-des-3-fonctions-publiques> Daniel Donzel, Geneviève Iacono. *La gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales*. Gualino. 2013. pp.127-131. CNFPT [en ligne] *La GPEC — définition et enjeux*. 2008. Disponible sur : <http://www.e-ressources.cnfpt.fr/documents/012013/140113155558GPECDefinitionenjeux.pdf> CNFPT[en ligne] *Les pratiques de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) dans les collectivités territoriales. op., cit.*

\*25 フランスでは職業訓練を失業率低下と結び付けて考えるといった傾向があるとされ、労働政策の一環として捉えるという。特に初級職対象者にとっては職業訓練を受けることが公的雇用の機会獲得につながる可能性は高く、研修が失業対策の一環としても捉えられている。みずほ情報総研株式会社「第Ⅳ章 フランスにおける ICT の活用による生涯学習支援 - 平成 22 年度 文部科学省委託事業」『ICT の活用による生涯学習支援事業（国外における実態調査）報告書』2011 年、p.114。藤森宮子「日仏比較の視点から見る—フランスの介護職と人材育成政策」『現代社会研究』13 号、2010 年、p.83。



度改革も進めるとの主張の下、自治体に権限移譲を行い、予想を上回る自治体歳出膨張や地方公務員数増大への対応を自治体は迫られている<sup>\*26</sup>。地方制度改革を通じて各地方自治体層の権限や、補助金重複の見直しが図られている。更に団塊世代の大量退職は、特にカテゴリー A といった幹部職不足時代の到来を意味していた。そこで財政赤字の克服を目指しながら、人材育成・人材確保の課題についても取り組む必要があり、公務員採用試験の見直し、ENA や INET の教育プログラム改革等が実施され、「研修」概念も再定義されるようになった。つまり、自治体の人材、財源、能力不足を、また幹部職不足を、研修強化を通じた各人の能力向上で補おうとする方向性が読み取れる。

すなわち限定された職務単位での人事管理が行われるフランスでは、人員削減は業務縮小につながりかねず、公務員組織として、また行政のあり方そのものへの検討につながる。公務員削減によるポスト不補充に何も対応しなければ、そのまま、公務員組織の、そして行政組織の能力の喪失となる。よって職員が退職しても、十分な人員補充は望めない自治体にとっては出来るだけ即戦力となる人材を採用したい。そこで自治体の状況に応じた一般的な知識、技能を研修制度充実によって確保しようとしたのである。また職員移動を研修として推奨し、また職員移動を容易にする改正も行われている。実際、自治体間を移動する地方公務員は幹部職にあたる職務の者たちの割合が他と比べて高い為、職員移動の促進は彼らの移動促進を後押しするものでもある。よって一連の改正は、自治体が採用したい人材を全国から獲得する機会を保障し、充実し、職員個人にとっても、望むポストに就く機会は保障し、充実したことになる。よって研修システムの充実、職員の能力拡充のみならず、幹部職不足に悩む自治体にとっては必要とする人材を獲得する機会保障に繋がるものなのである。

それでは研修の実際はどうか。CNFPT の研修総時間数の推移をみると、2008 年時が 1170 万時間であったのに対し、2014 年速報では 1400 万時間を超えており、研修自体は活発なようにみえる<sup>\*27</sup>。しかし 2015 年発表の会計院調査では、CNFPT の活動は強く批判されている。まず地方公務員の受講した年間研修受講日数全体のうち約半数が、CNFPT 実施“以外”の研修を受講した日数となっている<sup>\*28</sup>。CNFPT 実施の研修を利用せず、自治体が個別に研修を実施するケースが多いのである。また CNFPT 実施の研修の約 7 割が、6 月、9 月、10 月、11 月に集中している為、研修受講希望者の希望と合わないことも多いという。更に CNFPT が研修受講生に行ったアンケー

\*26 植村哲、原昌史、勝目康、中垣内隆久「サルコジ大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向 (10)」『地方自治』751 号、2010 年、p. 45-65。

\*27 統合研修、専門家研修、養成研修、試験対策講座の総計。下記の数値より筆者作成。Cour des comptes [en ligne] *Le rapport public annuel 2016 - Tome II : le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) : former mieux, prélever moins*. 2016. p.519. Disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/13-centre-national-fonction-publique-territoriale-RPA2016-Tome-2.pdf>

\*28 CNFPT/DGCL [en ligne] *Les bilans sociaux 2011-Synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état au 31 décembre 2011 des collectivités territoriales*. 2014. p.50. Disponible sur: [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Synthese\\_BS11\\_4.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Synthese_BS11_4.pdf)

トで、CNFPTに開講して欲しい講座について聞いている。その回答で希望の多かった講座の多くを、CNFPTは開講できていないのである。よってCNFPTの研修は、自治体や研修受講希望者のニーズに合致したプログラム策定ができていない部分がある。加えてCNFPTの組織運営自体、無駄が多すぎることも指摘されている<sup>\*29</sup>。更に専門職化研修受講がカテゴリーAに偏っている、国家公務員、病院公務員に比べて地方公務員は研修を受講する日数が少ない、との調査もあり、職業訓練を受ける権利が地方公務員全体において充足していないといった批判もなされる<sup>\*30</sup>。また研修を十分に受講できない理由に雇用者からの許可が下りにくい、研修開催の的確な情報が得にくいといった現状も報告されている<sup>\*31</sup>。

### 3. 研修概念

2000年代に入り、「生涯教育 (formation tout au long de la vie)」に関する法律が民間企業、公務員共々、相次いで改正された。そこではいずれも各人が個人の権利として「生涯にわたる職業訓練」を受ける権利を持つことが確認され、研修の充実が図られている。そもそも生涯教育とは、就学前も含めて初等教育、一般教育、職業訓練、そして退職・定年後も含めて有償無償問わない活動を通じた学習を生涯、続けていくことを指す<sup>\*32</sup>。そして生涯にわたる職業訓練とは、その者が労働者となる為に受ける教育であり、求職期間や失業期間も含めたものであって、義務教育レベル以上の学校を卒業し、就職し、退職に至るまで労働者が受ける職業教育を指す<sup>\*33</sup>。よって職業訓練とは、生涯教育のなかでも職業に関する能力を養成するといった意味が強調される。つまり生涯学習という概念のなかに職業訓練が含まれると考える場合、学校教育はもちろんのこと、公務員として就業前の公務員試験準備講座といった就業前研修、就職後に個人の能力を伸ばすための職員研修、内部昇任のための試験対策講座といった研修も職業訓練と数える。また公務員が民間企業で一定期間、勤務したり、自治体の地理的枠組みを超えて一定期間、勤務したりといった職員の移動も研修として数えるといった2000年代の法改正による研修概念への補強は既に確

\*29 Cour des comptes[en ligne] *Observation définitives-le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) —exercices 2008 à 2012*. 2015.Disponible sur : <http://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/Observations-definitives-du-controle-de-gestion-du-CNFPT.pdf>

\*30 acteurspublics.com [en ligne] *Pourquoi le gouvernement va relancer la formation tout au long de la vie des fonctionnaires*. 04/05/2016. Disponible sur : <http://www.acteurspublics.com/2016/05/04/pourquoi-le-gouvernement-va-relancer-la-formation-tout-au-long-de-la-vie-des-fonctionnaires>

\*31 La gazette des communes.com [en ligne] *Le gouvernement veut améliorer la formation tout au long de la vie des fonctionnaires*.03/05/2016 <http://www.lagazettedescommunes.com/440383/le-gouvernement-veut-ameliorer-la-formation-tout-au-long-de-la-vie-des-fonctionnaires/#fn-440383-1>

\*32 La Documentation française [en ligne] *Qu'est-ce que la formation tout au long de la vie ? La formation continue dans la fonction publique : la réforme de 2007*. 21/08/2008. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000065-la-formation-continue-dans-la-fonction-publique-la-reforme-de-2007/introduction>

\*33 門彬「フランス：職業教育制度及び労使団体交渉制度に関する改革法が成立」『外国の立法』221号、2004年、p.161。

認した通りである。

このような生涯学習とも絡めた職業訓練が見直される背景には、就職や昇進、昇格の際、各基準を満たすためには各人が取得してきた修了証書や資格が必要となるといったフランスでの教育と就業の関係性がある。当然のことながら修了証書や資格を持っていたとしても、希望ポストに確実に就業できるとは限らないし、各人の職歴を就業資格として読み替える場合もある。しかし、より責任あるポストに就くといったキャリアパス上の“上昇”を望む場合、希望するポストに必要とされる教育課程の修了証書や職業資格を取得していることが前提となるため、一連の学校教育や研修を通じて獲得した修了証書や資格が必要となる。よって労働者側にとっては、その整備強化を望むのである<sup>\*34</sup>。また職業に関係する教育を通じて資格等を取得した個人は、職に関する専門性を身につけると同時に、身につけた専門能力とその証明をもって、職業面での地位向上を目指すことが可能となる。またそのポストへ就くために必要とされる修了証書や資格が実質的に高度なものへと変化していけば、そのポストに付帯する社会的評価が上がることも解釈される<sup>\*35</sup>。すなわちフランスにおける研修整備の目的の一つには、その者個人、またその職の社会的地位の向上があるともされる。

そこで地方公務員上級幹部職の研修機関である INET はどのような意図を持って、整備されていると説明できるだろうか。そもそも 1982 年に社会党政権下で開始された地方制度改革との関連で、国家・地方公務員全体の権利義務を定めた 1983 年 7 月 13 日法を受け、1984 年 1 月 26 日法によって「国家公務員制度の模倣<sup>\*36</sup>」と評された地方公務員制度が成立した。それに伴い、1987 年 7 月 13 日法で地方公務員の職群が設けられ、ここに地方公務員制度へのキャリア・システムが導入された。その流れのなかで自治体職員研修制度改革についても、同時平行で進められていく。地方上級幹部職に該当する者を対象とした職員研修の改善が議論され、1984 年から CFPC の一機関としてマネジメント高等課程 (cycle supérieur de management) を備えたフォンテーヌブロー高等センター (Centre supérieur de Fontainebleau) が開設された。また職群創設に伴い、地方行政管理者職群が置かれた。そこで 1990 年、フォンテーヌブロー高等センターを引き継いだ IESFPT (Institut d'études supérieures de la fonction publique territoriale- 地方公務員高等研究学院) が置かれ、同年、IESFPT は、修士号 (maitrise, bac +4) 修了レベルがその受験資格に課された地方行政管理者職群の外部試験に合格した第一期生 12 名を迎え入れたのである。ここに職群制度の下、外部試験に合格した者が地方行政について専門的に学ぶ機関が発足することとなった。その後、1997 年、フォンテーヌブローからストラスブールに IESFPT は移転し、

\*34 中上光夫「フランスにおける「職業訓練」と職業資格」『国際地域学研究』10 号、2007 年、p.47-60。  
松田紀子「フランスにおける教育・資格・職業能力の連関―戦間期から高度成長期へ」大原社会問題研究所雑誌、No.688、2016 年、p.29-39。

\*35 みずは情報総研株式会社「第Ⅳ章 フランスにおける ICT の活用による生涯学習支援 - 平成 22 年度文部科学省委託事業」前掲論文、p.112。

\*36 Luc Rouban . *La fonction publique. La découverte.* 2004, p. 45.

INET へと呼称を変更した<sup>\*37</sup>。

1980年代以前から、市町村職員上級幹部職向けの研修は行われてきた。しかし INET の創設をもって、研修を通じた地方公務員上級幹部職への就任資格の一元化が制度として確立された。これをもって国家公務員エリート養成機関 ENA と同様の教育課程による職務上のエリートを作り出す仕組みを、地方公務員制度も手に入れた。職業教育学校のなかでもグランゼコールとして位置付けられた INET の教育課程は、他の職群とは区別された教育課程を備えた地方公務員のエリート養成機関としての性質を持ち、その修了の価値は全国共通のものである。つまり INET は、国家公務員エリート養成機関と制度面では同様の仕組みを採用しており、地方公務員研修システムの確立を通じて、エリート地方公務員の存在を社会にアピールしているものといえる。INET の存在は、研修制度を通じた地方公務員上級幹部職という職に対する社会的評価を高める試みの一つともいえる。

## 第二章 上級幹部職研修課程の実際－地方行政管理者職群の場合

本章では地方行政管理者職群の採用試験及び研修について取り上げる。採用試験について取り上げることで、どのような者が地方行政管理者職群に所属しているのか、その特性を掴む。次にその統合研修についてみることで研修の具体的内容を確認し、その教育プログラムで重視されている内容について検討する。

### 1. 地方行政管理者職群試験

地方行政管理者の採用試験には、受験資格別に4つ、ある。定められた修了証書あるいは定められた資格の所有者を対象とした「外部試験 (concours externe)」、一定期間、既に公務員や公共団体において職員として勤務した経験を持つ者を対象とした「内部試験 (concours interne)」、いわゆる社会人試験にあたる「第三の試験 (troisième concours)」がある。また内部昇任 (promotion interne) のための「適性試験 (Examen professionnel)」が設けられており<sup>\*38</sup>、それぞれの受験状

\*37 玉井亮子「フランスにおける地方公務員上級幹部職養成課程とその特徴」前掲論文。

\*38 免除規定はあるものの INET 試験のためには、外部試験では高校卒業後、3年修了程度の免状、すなわち大学3年時修了証書あるいは同等の免状取得者、内部試験では、既に公共機関で4年以上、勤務している者、第三の試験では、管理、財務、法務、社会、人事管理といった分野、あるいは経済・社会・文化に関する開発分野で役職についたことがある者、あるいは地方議会議員、あるいは団体の責任者として活動していた者、を対象として8年以上その職に就いていた者を対象とする。適性試験については、正規採用公務員がその対象となり、内部試験よりも条件が詳細に定められている。つまり規定の職で4年以上勤務している者、あるいはカテゴリーAの規定の職の一つ、あるいは複数、勤めており、またその合計勤務年数が6年以上の者が対象となる。また地方行政管理者の適性試験合格者は統合研修を受講しなくてよいとなっている。CNFPT [en ligne] *Brochure concours administrateur territorial 2015*. 2015. Disponible sur : [http://cnfpt.eu/sites/default/files/e05.02.cadm2015.bi\\_.pdf](http://cnfpt.eu/sites/default/files/e05.02.cadm2015.bi_.pdf) CNFPT [en ligne] *Brochure d'informations de l'examen professionnel d'administrateur territorial 2016* (National). 2016. Disponible sur : [http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/e05.02.eadm2016.bi\\_\\_0.pdf](http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/e05.02.eadm2016.bi__0.pdf)



況が公開されている（表1、表2）。主に新卒者を対象とする外部試験、適性試験よりも受験資格に年功や職歴が求められない内部試験、中途採用希望者のための第三の競争試験、年功及び公務員としての職歴を重視した適性試験、といった風である。いずれの試験も合格者は少数であり、外部試験合格者に関しては INET の合格率が ENA に迫る年もあった（表3）。

表1 2016 年度地方管理者職群試験実施状況（CNFPT<sup>\*39</sup>）

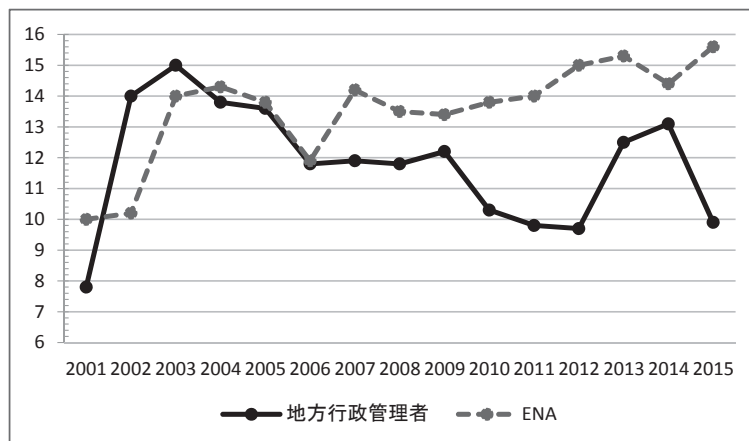
	採用予定者数	受験者数※	合格者数
外部試験	22	197	21
内部試験	24	165	24
第三の試験	2	21	3
合計	48	383	48

※受験者数は一次試験を最終日まで受験した者の数

表2 2015 年度地方管理者職群適性試験実施状況（CNFPT<sup>\*40</sup>）

	採用予定者数	受験者数	合格者数
適性試験	36	440	36

表3 外部試験合格者倍率推移 -2001—2015 年<sup>\*41</sup>



\*39 下記の数値より筆者作成。CNFPT [en ligne] *Administrateur Territorial Bilan de concours externe, interne et troisième concours. Session 2016*. 2017. p.37-38, 57. Disponible sur : [http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/e11.03.cadm2016.bilan\\_concours.pdf?gl=NjliOGJkMzI](http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/e11.03.cadm2016.bilan_concours.pdf?gl=NjliOGJkMzI)

\*40 下記の数値より筆者作成。CNFPT [en ligne] *Administrateur Territorial Bilan de l'examen professionnel Session 2015*. 2016. p.8-12. Disponible sur : [http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/bilan\\_examen\\_professionnel\\_administrateur\\_2015.pdf?gl=NjliOGJkMzI](http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/bilan_examen_professionnel_administrateur_2015.pdf?gl=NjliOGJkMzI)

\*41 下記の数値より筆者作成。DGAFF [en ligne] *Fait et chiffre 2016 -rapport annuel sur l'état de la fonction publique -Politiques et pratiques de ressources humaines*. 2016. op.cit., p.404. CNFPT [en ligne] *Administrateur Territorial Bilan de concours externe, interne et troisième concours. Session 2015*. 2016. p.56, 83. Disponible sur : [http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/e12.03.cadm2015.bilan\\_concours.pdf](http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/e12.03.cadm2015.bilan_concours.pdf)

INET 研修生の特徴を、地方行政管理者に関する現役研修生と修了生たちに関する調査から読み取ってみたい。2016 年度の外部試験、内部試験、第三の試験の合格者は 48 名だったが、そのうち 29 人が修士課程修了程度あるいはそれ以上の修了証書を持ち、また合格者のうち外部試験で 8 人、内部試験で 9 人の 17 人政治学院 (Institut d'Études Politiques) 修了者だった<sup>\*42</sup>。また INET が 1990 年から 2012 年度現役学生まで、20 年間の卒業生及び現役学生に行ったアンケート調査によれば、調査回答者たちの約 73% が複数の修了証書を持っており、その者たちの少なくとも一つはグランゼコールの修了証書取得者であった。政治学院修了証書を持つ者はそのうち約 67%、更にそのうちでパリ政治学院の修了証書保持者がその約半分、残りの半分が地方の政治学院修了者である<sup>\*43</sup>。また調査対象者全体でみた修了証書の内訳をみてみると、外部試験合格者の多くが政治学院の修了証書を持っているという。

## 2. 地方行政管理者職群と研修<sup>\*44</sup>

### (1) INET における研修

INET での地方行政管理者職群向けの研修は、統合研修、専門職化研修、養成研修のいずれも実施しているが、統合研修がいわゆる初任者研修に当たる。INET に限ったことではないが CNFPT での講義は、講義型授業といった理論の説明に留まる講義だけでなく、ケース・メソッド、受講生同士のグループワーク、議員や現職・退職地方公務員の講演会や講師担当者たちとのディスカッションを取り入れた講義が行われている。

統合研修については後述するが、専門職化研修、養成研修に関するプログラムは、長期の研修から短期のものでは 2 日～5 日程度のものまでと幅広い。2017 年度では長期研修が 5 つ、設定されている。例えば養成研修のなかでも長期の研修については、ヴェルサイユ大学との提携の下、地方行政マネジメントの職業修士号を取得できるコースや、国家公務員向けのグランゼコールも含めた 7 つのグランゼコールが授業を分担し、地方公務員上級幹部職たちが国や社会保障機関で勤務する国家公務員上級幹部職たちと合同で研修を受講する組織間マネジメント・コースが

\*42 INET では統合研修のみならず、専門職化研修、養成研修も行われているし、地方上級司書、地方学芸員も 18 ヶ月に及ぶ研修を受講するが、ここでは便宜上、地方行政管理者職群試験に合格し、INET で 18 ヶ月の研修を受ける者たちを INET 研修生と記す。CNFPT [en ligne] *Administrateur Territorial Bilan de concours externe, interne et troisième concours. Session 2016. op.cit.*, p.57.

\*43 1990～2000 年度、2003～2012 年度の卒業生及び現役学生の 831 人を対象に調査し、約 71% の回答を得ているという。INET [en ligne] *Les profils des élèves administrateurs de l'INET*. 2013. Disponible sur: [http://www.inet.cnfpt.fr/sites/default/files/profils\\_eleves\\_administrateurs\\_inet.pdf](http://www.inet.cnfpt.fr/sites/default/files/profils_eleves_administrateurs_inet.pdf) INET [en ligne] *Les profils des élèves administrateurs de l'INET. op.cit.*, p.8.

\*44 INET における研修については 2016 年 3 月の筆者による INET 院長へのインタビュー及び以下を参照。CNFPT. *formations & services pour cadres de direction territoriaux*. 2016.p.43. CNFPT[en ligne] *Offre formation 2016*. 2016. Disponible sur : <http://www.cnfpt.fr/catalogue-formation/catalogues/> 自治体国際化協会『平成 17 年度 専門家海外派遣調査報告書 海外の地方公務員研修機関』2006 年 (<http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/34.pdf>)。

設けられている<sup>\*45</sup>。一方、短期のものは例年、年間約 80 程度のプログラムが組まれており、地方制度改革、地方財政に関する最新情報の提供といったものから、フランス国内の情勢だけでなく、ヨーロッパ各国と比較した地方財務、人事管理、地方の権力といった授業も設けられている。また地方議員との関係性、上級幹部職としての組織内外の関係者との関係構築法やその所作等、事務総長や部局長ポストへの応募のための指導といったクラスもある<sup>\*46</sup>。

## (2) INET 研修生の統合研修

通常、カテゴリー A の統合研修は初年度 10 日間の設定に対して、INET の外部試験、内部試験、第三の試験に合格し、INET 研修生となった者たち向けの統合研修は 18 ヶ月と期間が他の職群よりも長い<sup>\*47</sup>。そのあいだ、彼らには給与や住宅手当、食事補助等が支給され、研修に専念できるようになっている。

2017 年度 INET 研修生紹介パンフレットによれば、18 ヶ月の研修は、「チームを率いること」、「地方行政活動の運営に貢献すること」、「各人が持続可能で、多様、進化するキャリアを構築すること」、といった点を意識したプログラムであるという。また研修で習得できる内容として「地方自治体や地方公施設法人での公平公正な使命を果たす一環として、市民へのサービス提示を最適に行うことを目指し、人材、財政、ロジスティクス、情報といったリソース管理を修得する」、「議員に配慮し、その自治体活動に沿いながら、活動が法律上、安全と保障しつつ、決定にあたって必要な全体像を示す」、「各人を重んじ、公的サービスの効率性に配慮しつつ、チームの能力を高め、協力し合い、また協力を生み出す」、「地方自治体の戦略的指針の策定、実行、評価、向上への寄与」、「重要な責任を引き受ける」と記す。つまり研修は、上級幹部職として理論面の獲得と地方自治体における使命といった視点を身に着けるためのものであるとし、「公的活動に関する

<sup>\*45</sup> 長期の研修についてはほかに、人口 4 万人以上の自治体事務総長向けコース、大都市向け人事部局コース、INET 戦略マネージメント・コース、が置かれている。学校間マネージメント・コース (cycle inter-institutions de management supérieur des services publics.) については INET のほか、国立社会保障学校 (École nationale supérieure de sécurité sociale)、国立警察学校 (École nationale de la police)、国立森林公社 (Office national des forêts)、国立高等教育・研究学校 (École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche)、労働雇用・職業訓練学校 (Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle)、国立児童司法保護学校 (École nationale de protection judiciaire de la jeunesse) の 7 つのグランゼコールが共同で授業を開講している。こちらについて INET は参加校としての位置づけである。CNFPT [en ligne] *Cycles professionnels de l'INET*. Disponible sur : <https://inet.cnfpt.fr/se-former/cycles-professionnels-inet>

<sup>\*46</sup> 2017 年度版は以下の通り。CNFPT [en ligne] *synergies & intelligence collective des cadres de direction : édition 2017*. 2016. Disponible sur : [https://inet.cnfpt.fr/catalogue-formation/ODS\\_2017.pdf](https://inet.cnfpt.fr/catalogue-formation/ODS_2017.pdf)

<sup>\*47</sup> 適性試験合格者については、統合研修は免除されるが、専門職化研修のうち、ポストに着いてから二年後に受講する研修が 60 日であるほかは、INET 研修生と同じ日数が定められている。地方行政管理者の専門職化研修についてはポストに着いてから二年後に受講するものについては 5 ～ 10 日、ポストに就任後、五年ごとに受講するものについては 2 ～ 10 日、「実務職」といった管理職ポストに就任して 6 ヶ月以内に受講するものについては 3 ～ 10 日となっている。

法的側面、財政、人事管理、計画運用、チーム管理、交渉戦略といった管理とマネージメントの基礎を修得し、それらをブラッシュアップすること」と「地方における公的活動運用についての現場調査と、争点・アクターたちの戦略・評価を扱った公共政策の実施に関するセミナーを通じて、公共政策の策定、運用、評価に関する能力を高めること」といった2つの軸から構成されているとする<sup>\*48</sup>。

研修は3期に区分されており、第一期は5月から8月、第二期は9月から翌年の7月、第三期は続く8月から10月となっていて、各期は講義と実習で構成されている<sup>\*49</sup>。各期は「統合(intégration)」、「専門職化(professionnalisation)」、「個性化(spécialisation)」と名づけられ、期間ごとに目的が設定されている。講義は、INETで提供されている養成研修を受講することで代替することもある。講義は5月、7月から9月、11月、翌年2月から3月、7月から9月、に実施される<sup>\*50</sup>。講師は、現役の、また退職した公務員や地方議会議員、各種専門家が担当している。そして実習先は、受け入れの先の都合もあるが、各人の希望が尊重される。また各人の就職希望先やどのような分野を得意としたいのかといった個人の希望と照らし合わせながら、INET研修生担当職員たちとともに、各研修生は研修計画を立て、それに基づいた選択科目や実習先が選定される。

それでは各期についてみてみよう。「統合」期は講義から始まり、地方自治体運営の基礎を把握することが目的として置かれている。選択必修科目の分類として自治体財政、人事、マネージメントが設けられており、それぞれ必要科目を履修する。そのほかにも行政評価、交渉術、自治体分析方法論や、ENAの出張授業として危機対応、メディア・トレーニングも学ぶ。またワード、エクセル、パワーポイント、ガントチャートといった文書処理や情報学、英語、ドイツ語、スペイン語といった語学科目の設定もある。また「グループ・プロジェクトの進め方」といった科目もあり、小グループに分かれての自治体研究を行い、レポート作成を行ったりもする。そしてこの時期、各人が18ヶ月間、どのような研修を受講し、また将来につなげるのかといった研修計画を構築する。

続く「専門職化」期から研修生各人の計画に沿った研修が開始され、自治体業務上、管理職として必要な専門的能力修得に努める。この時期、ヨーロッパの視点を含めた公共政策の運用や評価への理解を深めること、公的活動における機関間へのアプローチ、管理やマネージメントの基礎を修得すること、諸計画を扱うこと、様々な使命や計画に関する上級幹部職であることを意識すること、就職活動も視野に入れた個別の専門職化計画を発展させること、が目的に掲げられる。

<sup>\*48</sup> CNFPT [en ligne] *Plaquette de présentation - Formation des élèves administrateurs*. 2017. Disponible sur : [https://inet.cnfpt.fr/sites/default/files/plaquette\\_eat2017.pdf](https://inet.cnfpt.fr/sites/default/files/plaquette_eat2017.pdf)

<sup>\*49</sup> 2014年度の場合、ストラスブルでの講義(152日間)と実習(154日間)、グループワーク(50日間)から構成されていた。CNFPT [en ligne] *guide des administrateurs territoriaux*. 2014. p.7. Disponible sur : [http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/guide\\_carriere\\_admin\\_2014.pdf](http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/guide_carriere_admin_2014.pdf)

<sup>\*50</sup> élèves administrateurs territoriaux[en ligne] *La scolarité en détail*. 2012. Disponible sur : <http://www.eleve-administrateur-territorial.fr/la-scolarite-en-detail/>



自治体財政、人事、マネジメントについてはより専門的な内容を学ぶほか、「ヨーロッパと国際」分類も加わり、自治体政策への EU の影響といった事柄を学ぶ。また ENA と INET の合同講義が置かれ、国と自治体が合同で携わる事業についても理解を深める。また先と同様、文書処理の技術や語学についても学ぶ。更に研修生は研修担当教員と相談しながら自治体人事部に送付するための、いわゆるエントリー・シートを作成したり、面接試験の練習を行ったりしながら就職活動準備も開始する。

そして「個性化」期の目的は、パブリック・マネジメントに関する能力を伸ばすこと、就職を見据えつつ能力と経験を蓄えること、就職したいポストに必要な特定の能力を積み上げていくこと、とされている。研修を終えるこの時期、研修生は就職活動を行うのだが、INET として 12 月末までは研修生の就職活動支援を行い、就職先確保をサポートする<sup>\*51</sup>。

ここで行われる講義については、学術的な専門知識の獲得よりも、実際の自治体運営に役立つプログラム設定が意識されており、実践教育を基本としている<sup>\*52</sup>。例えば「交渉戦略とその手法」といったように地方自治体間の国の機関との関係性、民間企業といった外部機関との交渉技術獲得のための科目もあり、実際に今、自治体運営に役立つ知識や使用されている技術、また自治体の抱える現在進行形の課題を講義で取り上げることが重要視された科目配置となっている。加えてグループワーク中心の講義もあり、集団活動を学ぶ機会を継続的に設けている。更には専門職化期には ENA との合同授業も実施され、国家公務員、地方公務員が同じ職場で勤務することも想定された研修プログラムとなっている。

一方、実習についてはどうだろうか。2017 年度生のプログラムによれば<sup>\*53</sup>、「統合」期には、6 月から 7 月の 3 週間と 1 週間の 2 つは観察実習と呼ばれ、研修生は自治体に出かけていく<sup>\*54</sup>。「専門職化」期においては、公共政策分析や自治体内部の課題について分析するために、国の機関への実習も含みつつ、テーマに沿った実習が 9 月から 10 月にかけての 6 週間<sup>\*55</sup>、翌年 4 月～7 月に

\*51 élèves administrateurs territoriaux[en ligne] *La scolarité en détail*. 2012. *op.cit.*, 各期の目的については以下を参照。CNFPT. *INET-Parcours de formation, élèves administrateurs territoriaux*. 2014.

\*52 2016 年 3 月の筆者による INET 院長へのインタビュー。

\*53 年度によって実習期間が異なる。CNFPT[en ligne] *INET accueillir un Élève administrateur territorial-2017-2018*. 2017. Disponible sur : [https://inet.cnfpt.fr/sites/default/files/stages\\_eleves\\_administrateurs\\_2017-2018.pdf](https://inet.cnfpt.fr/sites/default/files/stages_eleves_administrateurs_2017-2018.pdf) CNFPT [en ligne] *Proposer un stage à un.e élève administrateur.rice*. 2017. Disponible sur : <https://inet.cnfpt.fr/recruter/eleves-administrateur-rice-s-territoriaux-ales/proposer-stage-a-e-eleve-administrateur-rice>

\*54 観察実習は 3 週間と 1 週間に分かれるが、3 週間は事務総長付ポストに就き、その日常を理解することに努めるためのものである。議員と行政との関係について具体的に理解を深め、自治体特有の争点、組織一般、活動、制度環境との相互作用の知見を広めることを目的とする。一方の 1 週間は、自治体カテゴリー C ポストでの実習であり、住民近くで行政サービスを行う職員の活動を知るといったことが目指される。

\*55 この実習では自治体のみならず県庁や国の機関で実習に出かけ、自治体のパートナーとなる機関における公共政策を分析したり、自治体内部の運営に関する問題の分析を行う。

かけての12週間の専門職化実習が行われる<sup>\*56</sup>。またこの「専門職化」期においては、ケース・メソッドを用いたグループワークが11月から翌年の2月までの12週間、設けられている<sup>\*57</sup>。政策提言を含んだレポート作成と成果発表会とで構成されており、集団でのプロジェクト運営を学ぶことが意識されている<sup>\*58</sup>。そして「個性化」期における実習は9月～10月の5週間とされ、就職のために必要な能力の補強の為、地方行政管理者として通常、就業する都市、州、県といった機関での勤務を経験する。各実習にはそれぞれ目的が設定されており、段階を踏んで地方公務員上級幹部職としての実際の活動やその姿勢を学ぶことが想定されている。地方自治体特有の争点、住民の近くで行われる行政活動について見識を広めることから始まり、ポスト獲得のための必要な能力、政治家との関係、国の機関や国家公務員との関係性も実習で身につけることが目指されている。一連の実習活動では、行政文書の作成、財政面や組織運用といった行政を運営するうえで専門的で特定の、現場に行かなければ分からない技法を修得することが重要とされている。更には議員との関係性や集団でプロジェクトを進めていくことも実習を通じて併せて学び、実際に自治体幹部職として、行政の責任者の1人として、様々なリソースの駆使手法を獲得することが期待されているのである。

更に、各人の研修について地方自治体行政に携わる様々な意見を取り入れるとの意識の下、地方公務員、国家公務員、病院公務員、大学教員の30人から構成される専門化評議会（conseil de professionnalisation）が設置されており<sup>\*59</sup>、各人は、研修期間中、任意で評議会メンバーからアドバイスを受けることが出来る。また研修生はインターンシップに行く度に、10人程度のグループ単位での報告会が課されるが、評議会はこれに対してコメントを行うことが義務付けられており、各人、評議会から、少なくとも3～4回はコメントをもらうことになる。また実習部分でのグループワーク発表会でも同様にコメントする。ただしこれらはあくまでもアドバイスに留まるものであり、18ヶ月の研修を通して成績評価がされることはない。

### (3) INET 研修生向け研修課程の特徴—どのような能力獲得が目指されているのか

\*56 この実習では実際に管理者としての任務を経験するために、責任者の近くでプロジェクト立ち上げや策定を手伝ったりして、議員や関係部局といった自治体や関係機関のアクター間の関係を学んだり、そのマネジメント能力の補強を行う。

\*57 4人一組でチームを組んで行われる実習である。仕様書、期日、予算、アクターの動きなど状況が設定されたなかで、上級幹部職として議員のもとで決定を補佐する場面を想定しながら政策分析を行う。

\*58 2014年度研修生のグループワークは、ソース・エ・ロワール（Saône-et-Loire）県における社会参入支援部局の経済活動政策、オーヴェルニュ（Auvergne）州とローヌ・アルプス（Rhône-Alpes）州の合併に関する技術的・財政的・法的側面からの予算編成への検討、新たな州における地域計画策定手法や運営に関する検討、ラヴェル都市圏広域連合体（Laval Agglomération）運営手法に関する検討、といった内容であった。CNFPT. *Un autre regard sur les territoires- Etude des élèves administrateurs territoriaux - Promotion Václav Havel 2014/2015*. CNFPT. 2015.

\*59 委員の任命はINET 所長が行う。CNFPT-INET [en ligne] *Le conseil de professionnalisation des élèves administrateurs territoriaux*. Disponible sur : <http://www.inet.cnfpt.fr/recruter/eleves-administrateurs-territoriaux/formation/conseil-professionnalisation-eleves-administrateurs-territoriaux>

フランスの地方自治体事務局長、部局長クラスといった上級幹部職ポストにある者たちの専門性については、そのポストが首長の自由裁量という政治的な色合いを帯びたものであることを前提として検討しなければならない。例えば1996年調査では、人口5千人以上の事務総長のうち約10%は、政党支持を明確にしているとある<sup>\*60</sup>。またル・サウが述べるには、選挙の結果、首長の党派が変更になった場合、新首長は自身の党派側が首長を勤める別の自治体で勤務していた者を、新しい事務総長として採用することもよく起こるケースとされる<sup>\*61</sup>。よって上級幹部職への採用は、各種資格や職歴だけで判断されるとは限らず、首長と上級幹部職採用者の政策志向や政治的イデオロギーの合致が大きく影響する。

一方で、EUの展開や常に経済開発戦略の構築を迫られているフランス、イタリア、イギリスの都市政策を2000年代まで追ひ、比較検討したパンソン（Gilles Pinson）は、都市の議員たちは、プロとしての有能な都市行政機関を求めていることを指摘する。そして都市では中央政府や議員とのつながりといった従来、その者の能力として重視されてきた点よりも、政策のヴィジョン、計画性、自身の地域に資金をもたらし能力といった都市政策のプロとしての能力が重視されるようになったとする<sup>\*62</sup>。またカデュ（Stéphane Cadiou）は、1982年の地方分権化政策以降のフランスの都市政策における地方議員のリーダーシップのあり方を論じるなかで、自治体職員をはじめ、議員を支える人材に求められる点とは、単に技術的な解決法あるいは一定の戦略的な方向性について議員たちに助言するだけではなく、政治的、技術的な立場や役回りの垣根を越えて仕事を進めていく点だと述べる<sup>\*63</sup>。つまり少なくとも都市においては、採用する首長との個人的なつながりが自治体職員採用において最も重視され、求められる項目ではなく、その職員の持つ何らかの能力が評価されて採用されているといえる。

そこで上級幹部職に付帯する知識、能力の内容について、公務員の専門性をめぐる日本での議論を参考にしたい<sup>\*64</sup>。大嶽はフランス、アメリカでのテクノクラシー論をめぐる研究動向を記しているが、そのなかでテクノクラートの専門知識、技術について言及している部分がある。すなわちテクノクラートに必要とされる能力には、広く全体を見渡すような視点からの判断といった一定の抽象的体系的把握能力があるとする。つまりテクノクラートは、実務経験から学ぶ複雑な行政に関する知識、行政組織や業界内部の文化的慣行、暗黙の約束事については、部下からのブ

\*60 Jean-Claude Thoenig et Katherine Burlen. *Les secrétaires généraux des villes Politiques et management public*. vol.16, n° 1, 1998. p.152.

\*61 Rémy le Saout [en ligne] *La mobilité des directeurs généraux des services municipaux comme indicateur d'un rapport renouvelé au travail politique*. congrès AFSP Strasbourg 2011. Disponible sur : <http://www.afsp.info/congres2011/sectionthematiques/st40/st40lesaout.pdf>

\*62 Gilles Pinson. *Gouverner la ville par projet-Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Presses de Sciences Po. pp.381-388. 2009

\*63 CADIOU Stéphane. *Le leadership urbain. Variations autour de la fonction d'expertise*. Sciences de la société. No.53. 2001. pp.98-100.

\*64 「専門性」の整理については以下を参照した。上川龍之進「専門知と金融政策：公共政策形成における学問知と経験知（1）（2）」『阪大法学』65（3）、p.799-834、65（4）、p.995-1041、2015年。

リーフィングを通じて獲得するのであり、大学で開発されるような最新理論についてもそれに通じている必要はなく、それを現場に適用する能力があれば良いとする。また政策を実現させる為のリーダーシップ能力を彼らの専門技術の一つと記しているし、複数の理論のなかから一つを選択する行為には、その者のイデオロギーが反映されていることも記している。この議論から、エリート官僚の専門性には、抽象的思考能力、リーダーシップ能力、そしていわゆる執務知識、が存在し、そのテクノクラート論においては前者2つがテクノクラートといわれる高級官僚に、後者1つはその部下に当たる者たちに備わっていればよいとしている<sup>\*65</sup>。

また藤田は食品安全委員会や医薬品行政といった専門性の高い行政組織の検討を通じて、そこで必要な知識や能力を整理している。大学や研究所といった外部機関からの調達が可能となる先端の科学的・専門的知見、そしてそれらの知見のエッセンスを理解し、自身の関係する政策に反映させる専門的リテラシー、法案作成の手法や組織管理といった行政実務経験によって涵養されるような職務遂行上の管理的側面における能力、といった3つに分類する<sup>\*66</sup>。また伊藤もこのような議論を踏まえて、行政活動において求められる専門性について以下の3つを挙げる。第一に、行政固有の専門性として行政を政党政治とは一線を画した「ビジネス」として遂行していく経営管理能力といったいわゆる執務知識を挙げる。また学会や研究教育機関を結節点とする専門家ネットワークによって支えられ、行政組織内外から調達する高度な科学的技術的知見を2つ目に示す。そして第三には、藤田の議論を参考にしながら、専門家の知見や議論を行政実務に媒介する「専門的リテラシー」を記している<sup>\*67</sup>。これらの議論に基づけば、官僚に必要とされる専門性には、行政組織内外から調達される科学的・技術的な学術的専門知識、またそれを抽象的、体系的に読み取り、政策に反映させる能力である専門的リテラシー、そして実務経験を通じて各公務員が獲得していく事務についての知識や庁内文化、組織内外からの支持調達といった執務知識、といったものがあり、これらは相互に関連しながら存在しているといえる。

そこでINET研修生の教育課程において地方自治体上級幹部職として修得が重視されている知識、能力について、上記の専門性に関する議論から検討したい。18か月に及ぶ研修から彼らが修得する専門性とは、学術的な知識の蓄積よりも、いわゆる専門的リテラシー、執務知識といえる。学術的専門知識の習得は、大学や政治学院といったグランゼコールといった高等教育機関での修得を前提としており、INETの入学試験に合格できる研修生は社会科学的な体系知識には一定レベルに達しているとみなされているという<sup>\*68</sup>。更新される学術的専門知識の獲得については

\*65 大嶽秀夫「テクノクラシー論の再構成——比較政治学の一枠組として」『レヴァイアサン』4号、1989年、pp.17-20。

\*66 藤田由紀子『公務員制度と専門性：技術系行政官の日英比較』専修大学出版局、2008年、p.278, 280。藤田由紀子「医薬品行政における専門性と政治過程」、内山融、伊藤武、岡山裕編著『専門性の政治学：デモクラシーとの相克と和解』ミネルヴァ書房、2012年、p.181。

\*67 伊藤正次「日本の金融検査行政と「開かれた専門性」——その態様と可能性」内山融、伊藤武、岡山裕編著『専門性の政治学：デモクラシーとの相克と和解』前掲書、p.208-209。

\*68 2016年3月の筆者によるINET院長へのインタビュー



必要であれば、就業後の研修を通じて習得できるプログラムが準備されているし、学術的な専門知識を政策に転換するという専門的リテラシーを磨くことがINET研修生向けの研修課程では重視されているのである。

実際、INET研修生向けの課程では、実践教育を重視しており、研修期間の18ヶ月間においてストラスブールでの講義が全体の約40%、実習とグループワークは約60%であり、講義でもアクティブ・ラーニング形式を取り入れているものが含まれる。また講師が、現役・退職の公務員や議員といった実際に自治体で勤務経験のある者が担当しており、彼らの持つ専門的リテラシーや執務知識を次世代に継承することが意識されている。彼らの受講している実習やグループワークでは、彼らが既に獲得あるいは講義のなかで設定された学術的専門知識に基づいた自治体上級幹部職としての思考法や行動パターンの修得が目指される。なかでも執務知識の一部であるチームワーク力の獲得は重視されている。講義でも実習でも、議員や諸機関との関係構築や政策を進めていくにあたっての職員同士のチームワーク力向上の技法、更には幹部職として議員や組織内外のアクターとの交渉やチームの率い方といったことを学ぶ機会が研修期間中、絶えず設けられているのである。実際に自治体に勤務すれば各自治体特有のいわゆる組織文化はあるのだが、それとは別にその職務に特有の技能、例えば議員への政策案提示法や複数の部局とどのように交渉するのか、といった、上級幹部職特有の能力を身につけることが目指されているのである。これはINET研修生として課程修了後、即戦力を伴った自治体現場の幹部職として活動するための技法取得が重視されているためといえよう。ただしその活動は常に議員のそばで地域政策のマネージャ的側面を持つことが意識される。自治体上級幹部職はあくまでも、自らの任命権者である首長の下、政策の策定にあたるチームを率いる際に必要となる専門性の獲得が目指されるのである。

## おわりに

一連の検討において、地方公務員研修システムを支えているのは、地方公務員専門の研修機関を全国統一的に整備していること、そして等級と職とを区分したキャリア・システムを採用し、権利義務といった身分規程を全国統一的に運用している点であることを示した。また2000年代にみられる研修充実策や公務員市場流動化の推進は、実態として少数にとどまっているものの、制度としては、自治体にとっては研修概念の再定義を通じて、全国から「即戦力」ある自治体上級幹部職を確保する機会を増加させることにつながっていることも明らかにした。また地方公務員にとっても、希望するポストに就くチャンスが増えたことになる。よって研修システム整備は能力不足への対応といった側面は否めないが、自治体の人材育成・獲得にも、地方公務員の身分保障の充実にも繋がるものなのである。

また上級幹部職である地方行政管理者職群の統合研修課程からは、上級幹部職として備えておくべき専門的リテラシー、執務知識の獲得を目指し、実践教育に重きが置かれていることを示し

た。例えば2015年11月16日デクレでは、地方行政管理者職群採用試験の内容を一部変更している。そして3人から5人のグループでケーススタディ形式の集団面接を2016年度の採用試験から導入している。これは受験生のガバナンスや内部マネージメントに関する能力を総合的に判断するといった狙いからの変更だという。従来の採用試験は自治体の実情に沿ったものでないとの批判や、他の自治体や他の機関と協力したり、組織内部での共同作業を経ながら戦略的にプロジェクトを創る能力を試験で判定できていないといった自治体側からの意見を受け、試験変更に至ったとされる。また自治体からINETに対して、自治体の直面する実態に対応できる人材を育成して欲しいといった従来からの要望と共に、上級幹部職として集団で物事を進めていくチームワーク能力養成への期待が相次いで聞かれたという。そこでINETは、その要望に応え、試験や研修プログラムの改善を図ったのである<sup>\*69</sup>。つまり地方公務員対象の試験への検討は、自治体上級幹部職としての能力がどのようなものなのか、より詳細な考察を可能にするだろう。

#### 付 記

本稿は拙稿「フランス地方公務員上級幹部職をめぐる人材獲得・育成戦略」(2016年度日本行政学会発表原稿)に加筆修正を行ったものである。2016年3月にINET 院長、CNFPT パリ本部、財)自治体国際化協会パリ事務所でインタビューを行った。関係者の皆様に感謝の意を表す。本研究は、科学研究費補助金「フランスにおける公務員の移動と自治体政策パフォーマンスに関する研究」(26780091－若手研究 (B)：研究代表者)、「中央地方間の権力変化に関する多国間比較研究」(17H02480－基盤研究 (B)：研究分担者)による研究成果の一部である。

(2017年10月2日受理)

(たまい りょうこ 公共政策学部公共政策学科 准教授)

---

<sup>\*69</sup> 2016年3月の筆者によるINET 院長へのインタビュー。Localtis [en ligne] *Concours d'administrateur territorial : le programme et les épreuves changent*. 20/11/2015. Disponible sur : <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250269885295>